

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 198 DE 1995

DISTRIBUIDO Nº 221 DE 1995

COMISION DE
ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD
SOCIAL integrada con HACIENDA

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

JUNIO DE 1995

REGIMEN DE PREVISION SOCIAL

MODIFICACIONES

Versión taquigráfica de la sesión de la
Comisión del día 9 de junio de 1995

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Rafael Michelini

Miembros : Senadores Nahum Bergstein, Susana Dalmás, Jorge Gandini, Luis Alberto Heber, Luis B. Pozzolo y Helios Sarthou

Integrantes : Senadores Hugo Fernández Faingold, Danilo Astori, Alvaro Carbone, Alberto Couriel, Luis Hierro López y Luis Eduardo Mállo

Asisten : Representantes Nacionales Pablo Abdala, Washington Abdala, Julio Aguiar, Alvaro Alonso, Alejandro Atchugarry, Gustavo Borsari, Mariela de Marco, Leonardo Nicolini, Jorge Pacheco Klein, Enrique Pintado, Ivan Posada, Enrique Rubio, Jaime Trobo, Secretario del Senado Mario Farachio, Prosecretaria del Senado Quena Carámbula y Secretario de la Cámara de Representantes Martín García Nin

Invitados especiales : Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Ariel Davrieux, acompañado de sus asesores doctores Renán Rodríguez y Rodolfo Saldaín y el Ministro Interino de Trabajo y Seguridad Social contador Mario Curbelo Mederos acompañado de su asesor doctor Carlos Guariglia

Secretaria : Beatriz Pérez Rovira

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 23 minutos)

En el día de hoy la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social está integrada con la de Hacienda de la Cámara de Senadores y ha invitado a las Comisiones respectivas de la Cámara de Representantes a fin de tratar el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, denominado Régimen de la Previsión Social, Carpeta Nº 198, Distribuido 201 de 1995.

Para considerar esta iniciativa han sido invitados el Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social, señor Curbelo; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Davrieux; los asesores, señores Saldain, Rodríguez y otros, para que nos expliquen los fundamentos particulares y generales de este proyecto.

Antes de darle el uso de la palabra a nuestros invitados, los integrantes de esta Comisión debemos discutir la operativa de trabajo, porque esta se desintegraría la semana que viene, comenzando a trabajar ~~a partir de allí~~.

La Mesa desea informar que el proyecto lo envió a todas las asociaciones de jubilados, al Consejo Juvenil Nacional, a las Cajas Paraestatales, Policial y Militar, al PIT-CNT, así como también a la Cámara de Industrias, a la Unión de Exportadores, asociaciones de cooperativistas y además a la Asociación y Federación Rural, a fin de que nos hagan llegar por escrito sus opiniones, objeciones, agregados o los apoyos que pudieran hacerle al proyecto.

Si los señores Senadores y Representantes están de acuerdo con el criterio de la Mesa, le cederíamos la palabra al Ministro interino señor Curbelo, a fin de que nos brinde un panorama general sobre el proyecto que tenemos a estudio.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Señor Presidente, señores Legisladores: esta delegación del Poder Ejecutivo se complace en asistir a esta Comisión para discutir un tema de singular trascendencia no solamente para el Gobierno, sino para toda

la sociedad uruguaya.

El tema de la reforma de la seguridad social --inquietud que está recogida en este proyecto-- que en el día de hoy vamos a discutir, no es nuevo ya que en el año 60 --antecedente serio y más antiguo que recuerdo-- se habían realizado estudios llamando la atención sobre la necesidad de introducirle reformas al régimen vigente. Entiendo que a partir de ese año la situación se fue agravando hasta llegar al sistema actual que, como dice el contador Davrieux, está quebrado. Los síntomas de este quiebre son fundamentalmente la magnitud que significa el costo de la Seguridad Social respecto al Producto Bruto Interno, que ha llegado, en lo que al Banco de Previsión Social corresponde, a casi un 15% de dicho Producto. La necesidad de soportar al sistema, tal como está estructurado, ha llevado a que como consecuencia de ello se tengan que reducir sensiblemente los topes --tanto el mínimo como el máximo-- del poder adquisitivo. Creemos que las causas de este quiebre son múltiples y algunas de ellas son temas que responden a una composición demográfica que no contribuye en medida alguna a un régimen equilibrado. Según la evolución de la composición demográfica de la población de nuestro país, observamos que desde hace cuarenta años la relación activo-pasivo era de 4 a 1, mientras que en la actualidad el promedio es de apenas 1,4 a 1. En el Derecho Comparado se entiende que ningún tipo de seguridad social razonable resiste este tipo de relación.

Otra de las causas, es que el propio sistema permite que los beneficiarios no tengan como contrapartida durante su vida activa, cotizaciones razonables frente a los beneficios que hoy perciben. Hay una cantidad enorme de disposiciones relativas a jubilaciones con pocos períodos de cotizaciones, por medio de las cuales las personas se jubilan con pocos años de servicio y en plena vida activa, o sea, con toda la capacidad para seguir trabajando.

Por otra parte, la esperanza de vida felizmente ha aumentado en las últimas décadas. Actualmente, al llegar a los cincuenta y cinco años, la mujer tiene una esperanza de vida mayor de veinticinco, en tanto que para el hombre, a los sesenta años, es de quince. Esto hace que, forzosamente,

25 x 10

tengamos que pensar en extender el período de actividad laboral y en defender los años de cotización más allá de los límites actuales.

Este proyecto de ley ha hecho un avance bastante modesto, desde el punto de vista directo, porque solamente ha extendido el límite para la mujer a cinco años más, con un período de transición --lo cual no es abrupto-- mientras que el del hombre se ubica en los sesenta. Sin perjuicio de ello, se prevé mecanismos indirectos con el fin de incentivar la mayor edad de trabajo, o sea, la más avanzada, para obtener los beneficios.

Si me permiten los señores Legisladores, a continuación haré una breve síntesis de este proyecto de ley, para ceder luego el uso de la palabra al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Davrieux, a fin de que profundice en el tema.

Concretamente, el proyecto consta de diez Títulos y ciento ochenta y siete artículos en total. Los primeros cinco Títulos constituyen la parte medular del cambio. El Título VI se refiere al régimen de transición; el VII, tiene que ver con una reestructura del Banco de Previsión Social y con la implantación del registro de historia laboral; el VIII, que es bastante extenso, puesto que consta de 53 artículos, habla de la administración y control de los fondos de ahorro previsional; el IX, relativo a la materia gravada y asignaciones computables y, por último, el X, contiene disposiciones especiales.

A mi juicio, este proyecto de ley es exclusivamente uruguayo, ya que no fue copiado de ningún otro régimen. Sí se ha extraído una serie de ideas del Derecho Comparado. Se ha elaborado en base a un sistema mixto que, por una parte, contempla un régimen de reparto y, por otra, permite el ahorro individual.

Debemos aclarar que el proyecto de ley ha sido estructurado, con carácter obligatorio, para las personas que tengan menos de cuarenta años al 31 de diciembre de 1996, así como también para las que ingresen a partir del 1º de enero de

[redacted]

25X1

1997 y, optativamente, para las de mayor edad. Está compuesto, fundamentalmente, de dos niveles de retribución que marcan aspectos bastante significativos. El primero, abarca retribuciones de hasta $ 5.000, vigente a mayo de este año. Asimismo, cabe destacar que todos estos límites de retribuciones que se han fijado en el proyecto, serán ajustados de acuerdo con el salario medio, lo cual es otra novedad. Hasta esos $ 5.000 de retribución, va a existir la posibilidad de contribución exclusivamente al régimen de reparto.

En el caso de los salarios que excedan los $ 5.000, los aportes patronales irán a financiar el régimen de reparto, y los obreros al sistema de ahorro. También se prevé que para aquellos que tengan una retribución inferior a dicha cifra, podrán optar porque una parte de sus aportes se vierta al sistema de ahorro y la otra al sistema de reparto.

Creo que con esta síntesis muy apretada que he realizado, daría por culminada mi intervención y cedería el uso de la palabra al contador Davrieux que, seguramente, va a ser mucho más explícito que quien habla.

SEÑOR DAVRIEUX.- Señor Presidente: como expresó el señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social, el proyecto de ley presentado introduce un nuevo sistema de previsión social y prevé, en un período de transición que puede alcanzar veinte o veinticinco años, el mantenimiento total del régimen vigente hasta fines de 1996 y una transición hasta que todos los trabajadores activos estén incluidos en el sistema, lo que ocurriría aproximadamente en el año 2020.

Por lo tanto, en la medida en que se introduce un nuevo sistema, hay cambios que se refieren a la normativa de las prestaciones y beneficios recibidos, así como cambios administrativos, que no son menores, ya que sin ellos el sistema no funcionaría.

El régimen planteado --como señala el señor Ministro-- es mixto, no en el sentido de que sea público y privado, sino porque tiene dos componentes. Uno de ellos cubre obligatoriamente a toda la población y mantiene las características del sistema vigente en el Uruguay, donde hay aportes definidos

--me refiero a que los trabajadores, las personas activas-- que se pagan porcentualmente --que por ley se prevén constantes-- y reciben, también, prestaciones definidas, que se establecen como porcentajes del sueldo básico jubilatorio.

El segundo componente, llamado de ahorro individual, es obligatorio para quienes perciban ingresos superiores a $ 5.000 y es opcional para aquellos que perciban ingresos inferiores a ese monto. De esa forma, todos los trabajadores están comprendidos obligatoriamente en el régimen de reparto y opcionalmente puede estar incluidos también en el de ahorro. De alguna manera, se puede llegar a tener el doble de jubilaciones y no de jubilados como ocurre en el sistema actual. Digo esto porque todos pueden tener un componente básico y uno de ahorro.

La idea de establecer un monto del orden de $ 5.000 fue tomada a precios de mayo de 1995; aclaro que todas las cifras hay que entenderlas reajustadas por el Indice Medio de Salarios, ya que las prestaciones, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 67 de la Constitución de la República, deben ser ajustadas por dicho Indice, así como también los valores de referencia para que sea coherente el sistema.

En este punto voy a hacer un desvío en mi exposición.

El hecho de que la norma prevea que las pasividades --y en esto se ha incluido, por una interpretación, las pensiones a la vejez-- se ajusten por el Indice Medio de Salarios, mientras que otras prestaciones, tales como los valores mínimos y máximos lo hacen con referencia a otros indicadores, como por ejemplo el Salario Mínimo Nacional, ha conducido a una incoherencia muy grande en el sistema vigente. En este momento, la jubilación mínima que se obtiene por treinta años de servicios reconocidos --inclusive sin haber hecho aportes, pero por lo menos se debe demostrar que se trabajó durante todo ese tiempo-- es superada en más de un 50 % por la pensión a la vejez, a la que se tiene derecho sin haber trabajado ni aportado.

Entonces, la idea de reajustar tanto los valores de actividad como de pasividad responde, justamente, a la

necesidad de evitar este tipo de problemas. En el proyecto de ley, tanto los mínimos como los máximos jubilatorios, así como también los límites para el sistema total de reparto, se reajustan por el Indice Medio de Salarios, de acuerdo con las disposiciones uruguayas y no en la forma como se ha propuesto por parte de algunos analistas que entienden que lo más conveniente es que se incrementen en función del Indice de Precios al Consumo u otros elementos. La decisión uruguaya ha sido que los valores deben ser ajustados, a quienes están retirados, en la misma forma que fueron variando los sueldos de actividad. Esto puede objetarse desde el punto de vista técnico, puede defenderse desde la óptica de la solidaridad social --yo soy partidario de esto último-- pero en todo caso no puede dejarse de lado un régimen que contemple las disposiciones constitucionales vigentes. Se podría discutir la conveniencia o no de ello, pero los que no sean partidarios de esta posición deberán propiciar un cambio en nuestra Carta Magna; en cambio, quienes estamos contestes con esta propuesta, no tendremos ese problema.

Decía que toda la población está obligada a estar incluida en un régimen de reparto o de solidaridad intergeneracional, así como también entrar en un sistema de ahorro. Tal como está planteado este mecanismo y siempre que no se den condiciones especiales --como servicios bonificados cuando se alcancen normalmente los beneficios de la jubilación-- se configura causal jubilatoria --según el lenguaje jurídico-- a los 60 años de edad, con 35 años de aportes efectuados --si se trata de patrones o de trabajadores por cuenta propia-- o de años registrados en la historia laboral, en el caso de los trabajadores dependientes, cuyos aportes los hayan realizado las empresas.

De acuerdo con recomendaciones hechas por organismos internacionales y en base a las expectativas de vida del Uruguay, la edad de retiro recomendada es de 65 años. En esta iniciativa se ha optado por mantener la edad de retiro del hombre en 60 años y uniformizar la de la mujer también en esa edad, pero estableciendo los porcentajes de jubilación en los 65 años, en función del sueldo básico con los valores habituales en el Uruguay. Quiere decir que quien se retire antes de esa edad lo puede hacer, pero con una jubilación que

represente un porcentaje comparativamente menor que la que le correspondería. Si lo miramos desde los 65 años, uno se puede retirar con menor edad, pero con una multa --si así se quiere llamar-- en el sentido de que va a implicar un mayor período de pasividad y, por tanto, un mayor costo de jubilación, lo que a su vez da lugar a un pago menor. En cambio, si se retira con una edad mayor, percibirá una jubilación más alta, tomando en cuenta que los costos que va a generar al sistema serán también menores.

En el proyecto de ley, como se parte de una configuración de causal estimada en los 60 años; se establece no una disminución sino un punto de partida inferior y siempre un incremento por retiro a mayor edad. Concretamente, se plantea un porcentaje de jubilación del 50 % para quienes alcancen 65 años de edad y 35 de aporte --lo digo en forma abreviada-- que se incrementa en un 0.5 % por cada año que supere a 35 de trabajo. Con ello se puede llegar a tener 52.5 % de jubilación a esas edades. Asimismo, con el complemento del 3 % anual que se agrega por año que se difiere el retiro, se llega a una jubilación que representa entre 65 % y 67.5 % del sueldo básico de jubilación al alcanzar los 65 años. Esto es válido para quienes tengan 35 años de aportes --lo digo en forma resumida para no hablar de registro-- y 60 años de edad. Si la persona, recién a los 65 años de edad alcanza los 35 años de aporte, la jubilación sería el 50 % por haber configurado la causal y un 2 % más por cada año que supera los 60, con lo que llega al 60 %.

En consecuencia, podemos decir que el recorrido de porcentajes de jubilación a los 65 años, varía entre un 60 % para quienes tienen 35 años de aporte, hasta un 67.5 % para quienes tengan 45 años de aportes a los 65 de edad. Esto guarda relación con, por un lado, el período de sobrevivencia después de los 65 años de edad y, por otro, con la entidad de los aportes efectuados. A los efectos de recoger un elemento de redistribución hacia quienes tienen menores ingresos, se establecen jubilaciones mínimas sustancialmente superiores a las actuales, con un crecimiento que es porcentualmente mayor por año en que se difiera el retiro. Para aquellas jubilaciones que no estén afectadas por mínimos ni máximos, el aumento es del 3 % anual sobre una base de 50 %,

es decir, en realidad se trata de un aumento del 6 % anual sobre el porcentaje mínimo de jubilación. En cambio, en el mínimo jubilatorio que se establece a precios de mayo, que es de $ 550 a los 60 años de edad, se le establece un incremento del 12 % por año en que difiera el retiro, de tal forma que a los 65 años de edad se tendría derecho --una vez que todo el sistema esté funcionando-- a una jubilación mínima del orden del doble de la que existe actualmente. Asimismo, en la medida en que el retiro se difiera hasta los 70 años, se logrará una jubilación mínima equivalente a un 150 % más que el mínimo actual.

Lo dicho es importante no sólo en los casos corrientes o normales, porque si bien es deseable que la persona llegue con capacidad de trabajo a los 60 ó 65 años de edad, lamentablemente, hay muchos trabajadores que fallecen o se incapacitan antes de esa edad y están aportando por ingresos que en edades reducidas o en trabajos mal pagados --así como en tareas independientes en donde se fijen los valores inferiores de los fictos sobre los cuales se aporta-- dan lugar a jubilaciones o pensiones de sobrevivencia --esto en el caso de fallecimiento-- muy pequeñas. Un ejemplo a citar es el de aquellas personas que fallecen en actividad, lo que puede ocurrir a cualquier edad.

Por lo tanto, la aplicación de estos mínimos garantiza un nivel de prestación sustancialmente más alta de lo que ocurre actualmente con los trabajadores independientes que aportan sobre un sueldo mínimo lo que, a su vez, les proporciona una jubilación mínima de alrededor de $ 480, cifra que por este proyecto de ley se elevaría a los $ 900. En consecuencia, este sería uno de los componentes importantes por medio del cual esta iniciativa muestra una mayor solidaridad con respecto al sistema vigente.

Un segundo elemento de cambio trascendente --en principio parecería tener sólo un carácter administrativo, pero es muy importante para evitar uno de los grandes defectos que tiene el sistema actual-- es la modificación de la base de cálculo de la jubilación. De acuerdo con las disposiciones del Acto Institucional Nº 9, que fueron modificadas por el Acto Institucional Nº 13, pero puestas en vigencia nuevamente

[redacted]

25X1

por una ley de 1985, el sueldo base para jubilación es el promedio actualizado de lo obtenido en los últimos tres años de actividad. Normalmente, cuando se trabaja en una actividad que está muy escalafonada, como suelen ser los cargos públicos, los tres últimos años son los más altos y, por lo tanto, se piensa que esta es una buena idea porque se pretende mantener una relación con lo que se ganaba al final, momento en que se percibía un sueldo más alto. De hecho, este sistema ha tenido dos inconvenientes y, sin duda, el más grave es la posibilidad de alentar o favorecer la evasión fiscal, posibilitando que durante la mayor parte de la vida activa los trabajadores en general --así como aquellos que tienen oportunidad de hacerlo porque son independientes-- traten de aportar por lo mínimo posible, ya que los aportes que efectúan aun cumpliendo rigurosamente con la ley --aquí no cabe ningún tipo de delito-- son casi inexistentes desde el punto de vista jubilatorio. Actualmente tenemos un sistema basado en 30 años, como mínimo, de servicio --esto en los casos normales-- pero, en realidad, 27 años no cuentan para nada, ya que, de acuerdo con el sistema actual lo que importa es lo que uno va a percibir --por la normativa actual, 25 años en el caso de las mujeres y 17 en el de los hombres-- es decir, el cómputo de los últimos tres años. Esto ha generado todo un incentivo en el sentido de aportar lo menos posible. Es más; en el caso de trabajadores independientes esto es muy simple porque aportan por el ficto mínimo que autoriza la ley y, luego en los últimos tres años, consiguen algún tipo de trabajo --pueden ingresar a un cargo público o político-- y logran una jubilación muy superior sobre todo lo que se aportó durante 27 años, ya que hay que tomar en cuenta sólo los últimos tres años.

Quiere decir entonces que el sistema actual, tal como está funcionando, alienta y favorece la evasión. Cuando se argumenta que este sistema funciona y que lo que hay que hacer es evitar la evasión, simplemente estamos frente a un contrasentido porque, precisamente, es este mecanismo el que alienta la evasión y es imposible evitarla. En pocas palabras, cuando la gente logra eludir --no utilizo el término evadir para no llegar hasta el delito-- el pago de las contribuciones a la seguridad social, el sistema no se arregla solamente evitando la evasión porque ella está

[redacted]

25X1

incorporada en el propio régimen.

Por todas estas razones es que en el nuevo sistema propuesto para la parte básica, además de computarse sólo los años en que hay aporte o registro de actividad, se toma como base para el sueldo básico jubilatorio, un promedio de los últimos 10 años o de los 20 mejores años de actividad, limitando lo que puede ser el máximo de 10 años a un 5 % más alto que el promedio de los 20. ¿Por qué razón se propone esto? En primer lugar, no todos los trabajadores tienen mejor pagados los tres últimos años de su vida laboral, sobre todo cuando además se avanza en la edad. Incluso, hay muchas personas que pueden quedarse sin empleo o trabajadores que en la edad activa, es decir, cuando se tienen mayores energías --estamos hablando de edades que oscilan entre los 20 y los 50 años-- llegan a tener dos empleos, trabajando también de noche. Sin embargo, cuando una persona llega a los 60 años esto es difícil que ocurra.

Por lo tanto, es muy posible que aquellos trabajadores que recurren al multiempleo tengan al final de su vida activa menores ingresos, por lo cual si computamos los 20 mejores años los estaríamos favoreciendo; si son los últimos años no interesa, lo que sí cuenta es que sean los 20 mejores. En realidad, en este sistema todos los aportes y actividades se consolidan en una y no se trata de que haya una actividad industrial, civil o escolar porque, si el trabajador ha desarrollado los tres trabajos, se le tomará en cuenta la suma de los tres para calcular cuáles son los mejores años, a los efectos de fijar la jubilación.

Se nos puede preguntar por qué tomamos en cuenta los diez últimos años de trabajo más cinco, con los veinte mejores que no pueden superar en cinco. Todas estas cosas se basan en promedios y en ese sentido, el Banco de Previsión Social ha estimado, por medio de las encuestas de hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, una evolución promedio de los ingresos que muestra que generalmente van creciendo cuando avanza la vida activa hasta cierto punto --alrededor de los 40 ó 45 años-- en que comienza a crecer menos y luego, se estabiliza. Entonces, normalmente, los veinte mejores son menores que los diez

mejores o menores que los tres mejores. A todo esto, entonces. cabe preguntarse ¿cuánto menos? De la estimación de la evolución del Banco de Previsión Social resulta que ronda entre el 3% y 5%, y nosotros trabajamos en base a esta última cifra. El hecho de tomar en cuenta un período más largo no significa que se pretenda disminuir la pasividad. Decididamente está fuera de cuestión que este sea el tema central. Se trata de evitar que se aporte mucho en los últimos años de trabajo --que son los que se toman como referencia en la actualidad-- y en los anteriores mucho menos. De esta manera, se estaría haciendo un fraude --en sentido moral y no legal-- a la Previsión Social aportando poco y después, queriendo retirar mucho. Esto significa que para poder tener una aportación más alta, los trabajadores tendrán que aportar bien, por lo menos en los veinte mejores años. Quien haga fraude , simplemente va a aportar por menos pero tendrá menos jubilación. Entonces, la subdeclaración de ingresos va a tener su costo porque aquella persona que lo haga, tendrá un mayor ingreso en la actividad que se verá muy disminuido en la pasividad. En definitiva, un sistema de esta clase desfavorece la evasión y hace posible que más gente esté dispuesta a afiliarse y pagar al sistema en la medida en que si no lo hace o elude parte del pago, va a tener menos beneficios.

La segunda característica de este sistema es que constituye un ahorro --en otros lados se habla de capitalización-- en el que recaen los aportes personales de los trabajadores cuyos sueldos exceden los $5.000, y debemos aclarar que esto es obligatorio. Hay que tener en cuenta que en este aspecto no somos liberales y no permitimos que los trabajadores que ganan por encima de los $5.000 hagan lo que quieran. La idea es que esa cantidad constituye un monto relativamente limitado de ingresos y puede dar lugar a una prestación máxima de alrededor de $5.000. Si una persona tiene ingresos mucho más altos, no es conveniente que al retirarse sufra una caída demasiado grande. En ese sentido, decimos que la sociedad en su conjunto está dispuesta a contribuir con todos los ciudadanos hasta determinado aporte y le garantiza un porcentaje de su sueldo en actividad hasta determinado ingreso. Para los que ganen menos de $5.000 será por todo su ingreso o sea, un porcentaje del 60%, 65%

y 67.5%; y para quienes ganen más, hasta ese importe. Por lo tanto, a los que ganen por encima, la sociedad no les hará un aporte y deberá constituir su jubilación con su propia retención sobre sueldo-aporte, que pasará a tener la forma de un depósito bancario y no de un impuesto. En el sistema básico, hasta $5.000, los ingresos corresponden a los aportes personales en su totalidad --si uno no opta por el sistema de ahorro-- por otra parte, los aportes patronales hasta $5.000 y los que exceden esta cantidad, hasta $15.000, también corresponden al tramo inferior. Esto es para poder dar una jubilación mínima más alta y un porcentaje sobre el sueldo-actividad más elevado. Como todos los que cuentan con un ingreso por debajo de $5.000 pueden estar dentro del sistema y dar un porcentaje más alto, el sistema redistributivo también puede hacerlo porque en la parte inferior de los ingresos da un porcentaje de jubilación más alta que la superior, que sólo se financia con el aporte personal. Entonces, el sistema es redistributivo porque pone un nivel más alto de jubilación mínima y garantiza una jubilación porcentualmente más alta respecto a sus sueldos de actividad en el tramo inferior de ingresos. En la parte superior será lo que se obtenga por la capitalización de esos ahorros y con tazas razonables --y las que han existido en el mundo en períodos largos de treinta a cuarenta años-- las pasividades o el porcentaje al que da derecho el ahorro, será menor que el otro, lo que parece bastante lógico. Si una persona recibe sólo un componente y el otro recibe dos y, además, la otra parte, resulta razonable que los beneficios que se deriven de la parte de ahorro sean porcentualmente inferiores, pero no tanto que lleguen a ser la mitad de los otros. Esto lo estoy aclarando porque a quienes ganen menos de $5.000 se les agregará otro elemento redistributivo al darle la posibilidad de optar por ahorrar la mitad de su aporte personal. En este caso, se les disminuirá un 25% la jubilación del sistema reparto y la mitad que va al ahorro seguramente garantizará con cualquier tasa de interés razonable un porcentaje estimado alrededor del 1% ó 2% de interés anual sobre salarios que da más beneficios que el cuarto de jubilación. Entonces, este beneficio que se dará sólo a los que ganan menos de $5.000, les permitirá tener más que por el sistema de reparto.

Por estas razones, nosotros afirmamos --creo que con toda verdad, certidumbre y convicción-- que el sistema que estamos proyectando es mucho más redistributivo que el vigente que es absolutamente porcentual a lo que se gana. Nuestra propuesta tiene tres elementos de redistribución y constituye un sistema mucho más solidario que el actual porque no habrá gente que reciba beneficios sin haber sido solidaria con los otros. Estamos tan acostumbrados a pensar que basta con probar que trabajamos para retirarnos, que no nos damos cuenta que aquella persona que prueba que estuvo en actividad y nunca aportó nada, no es solidario con los demás y nunca hizo nada para ayudar a quienes tenían más edad. Entonces, un sistema es solidario cuando da y recibe solidaridad y en la medida en que decimos que para tener derecho a más que el mínimo --que es el régimen no contributivo, la pensión a la vejez que se mantiene llevando la edad a los setenta años-- hay que aportar. Por lo tanto hay que ser solidario con las personas que no pueden trabajar cuando uno es joven, para luego tener derecho a la solidaridad de los jóvenes que trabajan cuando uno no lo hace.

En definitiva, tenemos un componente de ahorro posible, que con la forma en que está diseñado da más beneficios. Esto no se hace sólo por solidaridad ni por tratar mejor a quienes tienen menores ingresos redistributivos sino porque el ahorro en sí mismo es una virtud que paga en sentido social. Ese ahorro permite la formación de capital y la financiación de inversiones a largo plazo que en el Uruguay no existen. Generalmente, cada vez que se plantea un problema de saneamiento, intercomunicaciones o de cualquier índole, se recurre a organismos, como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, a lo efectos de que nos presten el dinero necesario para solucionarlo. La idea es que el ahorro es deseable, además, como un componente, tanto el de aquellas personas que ganen más de $5.000 como el de las que ganen menos de esa cifra, a las que se premiará para que se vean beneficiadas directamente por la oportunidad que brinda la sociedad de acumular un capital que hace posible la capitalización propia sin tener necesidad de endeudarse y pagar intereses al exterior por cada obra nacional. Por supuesto, este

sistema tiene sus defectos y el principal de ellos es que es complicado. Si todos ahorraran y fueran a lo que resulte o si todos fueran por reparto y se calculara de determinada manera, sería más simple. Sin embargo, para efectuar está redistribución y hacer un sistema solidario que permita la formación de ahorros, es necesario un sistema muy afinado de información que hoy no se tiene pero se está construyendo. Por eso, se establecen dos títulos --como decía el Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social-- uno sobre modificaciones al Banco de Previsión Social y a la historia laboral, y otro de creación de administradoras de ahorro previsional que hacen posible el funcionamiento del sistema. Este está pensado para que sea más barato de administrar que, por ejemplo, el chileno, donde las administradoras recaudan separadamente por lo que tienen un alto costo. En este proyecto, se prevé que la recaudación la haga en su totalidad el Banco de Previsión Social y las empresas --igual que en la actualidad-- solamente liquidan sueldos y pagan sus aportes. La única diferencia es que tienen que aportar nominativamente y decir cuánto están ~~pagando por cada~~ persona. Se trata simplemente de comunicar algo así como la planilla de sueldos y no sólo su total, lo que hace un poco más difícil la evasión. Por ejemplo, es fácil mentir si se pagan $ 20.000 de aportes cuando deberían ser $ 40.000, pero es más difícil hacerlo cuando se debe decir cuánto se aporta por cada uno de los trabajadores. Ese es otro elemento de control automático de la evasión.

Para poder manejar todo esto, el Banco de Previsión Social debe estar equipado de manera de poder saber qué se pagó efectivamente por cada persona y si el aporte es mayor o menor que $ 5.000. Además, si un trabajador tiene más de un empleo se debe saber lo que gana en total y no en una empresa. Por ejemplo, si yo trabajo en la actividad privada y en la Universidad de la República, el Banco de Previsión Social debe tener conocimiento de cuánto gano en total para saber a dónde deben ir los aportes. Por lo tanto, cada mes debe recopilar toda la información, buscar dónde está registrada cada persona, qué aportes se hicieron por ella y registrarlo en su historia laboral. Si gana más de $ 5.000 o si, estando por debajo de esa cifra, quiere ahorrar la mitad, el Banco debe dividir los aportes y volcar lo que

corresponde en cada administradora para que ésta lo registre en la cuenta de ahorro. Si no hubiera computadoras esto sería prácticamente imposible, pero como las hay es bastante más sencillo, aunque se necesita un gran esfuerzo para realizarlo. Actualmente estamos trabajando en esa área, aunque en realidad el trabajo fue iniciado en la Administración anterior ya que la central que hace este estudio fue inaugurada por el anterior Presidente, el doctor Luis Alberto Lacalle Herrera. Se trata de un avance muy importante y, afortunadamente, creo que existe consenso de todos los sectores políticos y sociales en cuanto a que tener una historia laboral registrada es un gran progreso. Sin embargo, para lograrlo se necesita un esfuerzo muy grande y ya se están haciendo pruebas piloto para la ejecución del mismo.

De todas maneras, como es un tema muy complicado, es necesaria una norma que está incluida en el artículo 2º del proyecto de ley. El mismo dice que la ley entra en vigencia el primer día del mes siguiente a los 180 días de promulgada. Esto parece algo muy malo pero se hace para dar un plazo adicional de seis meses, cualquiera sea el momento en que se apruebe esta ley --sólo tiene sentido planteárselo en esa hipótesis porque si no se sanciona no hay nada que hacer-- para que terminen de ajustarse los mecanismos. De esta forma, el Banco de Previsión Social podrá estar en condiciones de superar totalmente toda su historia y transformarse en otro, probablemente, con mucho menos funcionarios, con información al momento sobre la historia laboral de los funcionarios y la posibilidad de otorgar jubilaciones, cuando alguien se presente con derechos, en poco más de cinco minutos. Por supuesto, luego la decisión legal llevará su tiempo. Por lo expuesto, este es uno de los cambios más esenciales de esta ley.

Por otro lado, para manejar los ahorros, se crean administradoras de ahorros previsionales cuya única competencia --en términos legales es distinto porque son instituciones privadas-- u objetivo es la administración de ahorros y no pueden hacer otra cosa. Se plantea que sean sociedades anónimas porque pueden ser de propiedad pública o privada y la ley deja abierta la posibilidad de que el Banco de Previsión Social y las instituciones financieras del Estado

--para ello se preven modificaciones en las Cartas Orgánicas correspondientes-- pueden ser propietarias de esas administradoras. Simplemente, si son instituciones públicas, requieren un mecanismo distinto según sea un Ente Autónomo, Servicio Descentralizado, etcétera. Nos parece que por la índole de la tarea no se justifica esa creación adicional. Entonces, serían entidades privadas, propiedad de instituciones públicas o privadas.

En este tema, quiero dejar muy claro el pensamiento del Poder Ejecutivo y el mío propio. Entendemos extremadamente importante para los trabajadores y los jubilados que hayan instituciones de propiedad pública y privada, es decir, que no sean sólo públicas o sólo privadas. La experiencia internacional, y la del Uruguay, es que cuando el Estado dispuso de fondos previsionales, los invirtió mal. Todos hablamos de que en la década del 40 hubo un fondo jubilatorio que desapareció, lo que está en los orígenes de la crisis de la seguridad social. Eso no sucede sólo en el Uruguay por lo que no podemos decir que nos equivocamos en el 40, pero ahora aprendimos y en el futuro no nos vamos a equivocar, por lo que nunca va a haber un Gobierno que saque dinero para pagar los gastos del fondo acumulado. ¿Por qué no va a suceder esto si son todas de propiedad pública? El Estado designa a los administradores de los Entes por lo que puede decirles que le traspase los fondos o que, como se autoriza a colocar fondos de las administradoras en títulos públicos --en realidad es deseable que una parte importante esté integrada por estos títulos-- inviertan en determinados títulos no reajustables. Pero, ¿qué sucede si emite y hay inflación? El Estado se queda con todo el dinero de los jubilados. Sería totalmente legal hacerlo si no hay una competencia de alguien que no haga eso. Entonces, es muy importante defender del Estado a los trabajadores activos y a los jubilados y es conveniente hacerlo también con respecto a los particulares, ya que éstos pueden manejar esos fondos y hacer un acuerdo entre todos para hacer algo. Como todos hacen lo mismo y tienen rendimientos negativos, se pueden quedar con el Fondo, por lo que perderían los jubilados y los activos que están ahorrando. En consecuencia, es extremadamente importante que haya competencia y que si alguien hace mal las cosas, los trabajadores puedan cambiar de administradora. Por eso se

[redacted] 25X1

establece la libertad de los ahorristas --de los que hicieron opción si tienen ingresos bajos-- de decir dónde quieren tener sus ahorros y poder cambiar hasta dos veces por año si no están satisfechos de cómo se están manejando sus dineros. Además, las administradoras tendrán la obligación de publicar cuál fue su rentabilidad de los ahorros y cuánto rindió todo el sistema, para que los ahorristas puedan saber si está funcionando mal. Por lo tanto, si sus ahorros están rindiendo menos allí, podrán ponerlos en otro lado.

La mejor opción es que tengan alternativa y libertad de decidir dónde colocan sus recursos. Además, deben hacerse consideraciones sobre la libertad de las personas. ¿Por qué prohibirles algo que quieren hacer y no daña a ningún otro? Es posible que los uruguayos --hemos manejado mucho este tema-- tengamos tendencia a confiar más en el Estado, hablemos siempre mal de él y del Gobierno --porque es el administrador--, pero finalmente, reitero, confiemos más en él. Si queremos determinada cosa, nos gustará más el Banco de la República o el Banco Hipotecario, y diremos: "¿Por qué no obligar a todos a que estén en la misma institución?"

¿Qué pasa si a la mayor parte de los uruguayos les gustan las rubias? ¿Establecemos que todos se deben casar únicamente con rubias, porque son las que le gustan a la mayoría? Ahora bien, aquellos a quienes nos gusten las morochas, ¿tendremos que casarnos con rubias? ¿Tenemos prohibido casarnos con morochas? Hay muchas personas que quieren ir a instituciones públicas. Entonces, vayan a ellas. Otros desean ir a instituciones de propiedad privada; que vayan a éstas. ¿A quién perjudica que mis fondos, que dan derecho a mi jubilación y no afectan el fondo jubilatorio de nadie, los tenga donde quiera? Por eso doy mucha importancia personal, para protección de los jubilados, de los activos que ahorran y de la libertad de disponer de los recursos propios donde me parezca conveniente, que existan los dos tipos de instituciones. Para tranquilizar a quienes piensen que esto es obligar a privatizar ahorros o jubilaciones, señalo que no lo es de ninguna manera. Para que pueda funcionar una institución privada, hacemos la siguiente concesión: no puede funcionar ninguna privada si no hay una pública. Seguramente, habrá una institución pública a la que todos los uruguayos que queramos --tal vez el 95%-- podamos ir; pero el 5% que no esté de acuerdo, no está obligado y puede ir a una institución privada si lo desea. No se trata de lo que quiere la mayoría, sino de lo que cada uno desea.

Quiero señalar también que en este sistema de previsión social que estamos planteando hay dos componentes, ambos totalmente garantizados por el Estado. El primero de ellos --hasta $5.000 o $2.500, si se opta por ahorro-- va al Banco de Previsión Social, que se financia con los aporte personales, los patronales hasta $15.000, los impuestos afectados y la asistencia financiera que prevé el artículo 67 de la Constitución, o sea que hay total garantía del Estado.

ls.1

El segundo, es el componente de ahorro. Con respecto a él, las administradoras serán supervisadas --hablo en futuro, suponiendo la aprobación; de lo contrario no tendría sentido-- por el Banco Central, que mes a mes tendrá que controlar varios aspectos, entre ellos que todas las inversiones que se efectúen en títulos --títulos de deuda, no préstamos individuales-- estén controladas por él y radicadas en una institución autorizada. Permanentemente habrá un porcentaje determinado por el Banco Central --que no puede ser el 100%, porque algunos títulos vencen y hay que cobrarlos y, al mismo tiempo, se debe salir a comprar otros-- que está radicado ahí. Puede ser un 85% o 90% que está totalmente fuera del control de la administradora. La garantía llega al rendimiento que tenga el fondo de ahorro previsional, administrado por la administradora, pero no propiedad de ella sino de los ahorristas. La administradora colocará en títulos públicos, hipotecarios o depósitos en los Bancos, en los elementos que se aceptan. Existe una lista de títulos aceptables, en general, públicos o privados, con un límite máximo para colocación de los que pueden implicar un mínimo de riesgo, aunque estén calificados por el Banco Central. También hay una lista de títulos no aceptables, como ser los emitidos por entidades radicadas fuera del país, gobiernos o empresas que se encuentran fuera del Uruguay.

Sobre esas colocaciones se tienen determinadas ganancias. Esto está medido por el Indice Medio de Salarios, para que todo sea comparable y si el rendimiento promedio de las administradoras fuera un 5% o 6% --que es una tasa muy alta-- ninguna podrá tener menos del 2%. De ser así, deberá usar sus reservas. Se crea una reserva especial o un fondo de fluctuación de rentabilidad, en fin, una serie de elementos con los que tiene que cubrir la diferencia. En todo caso, deberá cubrirla con su capital. Si en un mes no lo hace, lo hará el Gobierno. Por lo tanto, habrá garantías hasta para una rentabilidad mínima. Entonces, el Gobierno está respaldando todo. ¿Cómo es esto de que tiene que pagar? Está cubriendo la diferencia de rentabilidad en un mes. Si la administradora no devuelve al Gobierno esto y no recompone sus reservas, en 15 días cierra y los ahorristas deciden dónde quieren que vaya el fondo, que está intocado. Cada persona elige. En consecuencia, la intervención y el costo por el Gobierno en esta etapa se refiere solamente a cubrir una diferencia con la rentabilidad mínima en un mes, lo que debe hacerse de inmediato. Por supuesto, el Gobierno está asumiendo una obligación y un costo eventual, pero frente al

monto de que estamos hablando --supongamos una inversión de U$S 1.000:000.000 con una rentabilidad del 2%, es decir, U$S 20:000.000, por lo que U$S 1:000.000 o U$S 2:000.000 son insignificantes-- es necesario un control mensual constante por parte del Banco Central para que funcione.

Hay otra garantía del Gobierno que no se refiere a las administradoras. Cuando la persona decide retirarse, posee un monto acumulado, por ejemplo, $500.000 o $1:500.000. ¿Qué se hace con él? La propietaria del mismo no se lo puede llevar para la casa, ya que el fin de este dinero es la jubilación y no un fondo de retiro o un capital. Tiene que dirigirse a una compañía de seguros a su elección --Banco de Seguros del Estado o las nuevas compañías que se están abriendo como consecuencia de la libertad de mercado aprobada en la Administración anterior-- para consultar a qué renta vitalicia, jubilación y pensión --ésta última es obligatoria por lo previsto en el artículo 67 de la Constitución-- le da derecho ese monto. En las distintas consultas decide por una de las empresas. Puede decir, por ejemplo, que trasladen su dinero al Banco de Seguros del Estado que se comprometió a pagar determinado monto por mes, reajustado cada cuatro meses por el Indice Medio de Salarios, o cuando corresponda por las disposiciones constitucionales. Ese monto va ahí y la jubilación también tiene la garantía del Estado. Eso ya no se debe a la rentabilidad sino a la jubilación.

En realidad, el riesgo estatal más grande está en el pago de jubilaciones y no en la etapa de ahorro, que es mucho más larga, ya que abarca entre 35 y 45 años, mientras que la de jubilaciones es entre 10 y 20 años. De todas maneras, el monto de la jubilación es bastante más grande que la garantía de rentabilidad. De esa manera, entendemos que se logra un sistema más justo en relación a los aportes --a lo ganado efectivamente-- más redistributivo que el actual y que crea un incentivo al ahorro que permite la acumulación de un capital necesario para ejecutar las transformaciones del país, ya no sólo en el área previsional sino también en la productiva y la social. No pensemos sólo en inversiones sociales, en obras importantes tales como educación o salud, sino en vivienda, forestación y transformación productiva. Todo eso podría ser financiado --dentro de determinados límites-- porque lo que interesa de este sistema es la jubilación. El producto no es tener más fondos disponibles; lo importante es la jubilación, la garantía para la gente de que cuando llegue el momento de su retiro, no se encuentre

con que el tope máximo se redujo a la mitad, como ocurrió en los últimos años, no por culpa del Gobierno, porque aun con eso aumentó un 50% el peso del Banco de Previsión Social en el producto y un 80% el costo de la seguridad en términos sociales, cifras inconcebibles en un país europeo o cualquier otro que no sea el Uruguay. La reducción de topes máximos hace que quien se retire sienta que fue defraudado por el sistema. Mediante este sistema se busca garantizar a los trabajadores y a los jubilados, que tendrán un retiro superior al que tienen hoy y proporcionado adecuadamente a sus aportes, ya que se contemplará más a los trabajadores de menores ingresos. Además, tiene un subproducto importante en términos productivos. Cabe preguntarse, qué es un subproducto. Tal vez pueda pensarse que es un tema menor --aunque se trata de un problema de calificación-- pero es lo básico para que el país pueda invertir e integrarse adecuadamente en la región y en el mundo.

Probablemente lo hayamos hecho en forma extensa, pero quisimos presentar el esquema general del proyecto de ley y, naturalmente, el análisis va a mostrar que es un tema complicado, por lo que desde ya estamos a disposición de los señores Legisladores para desarrollar aquellos puntos que consideren necesarios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se nos ha preguntado, por ejemplo, cuál es el mecanismo que se aplicará en el caso de una persona que tiene varios trabajos, en los cuales en alguno de ellos su sueldo no pasa de $ 5.000 y en otros sí. Concretamente, me refiero a un trabajador que perciba un monto global por encima de los $ 5.000. La pregunta que surge es si se va a tomar el monto total de lo que gana por encima de esa suma o si se va a tomar en cuenta trabajo por trabajo. Inclusive, puede darse la situación de que en un trabajo gane menos de $ 5.000 y en otro reciba un sueldo mayor y se acoja a los beneficios de determinado artículo por el que se establezca que tal porcentaje lo va a hacer mediante esa especie de ahorro o seguro complementario.

Se trata, entonces, de preguntas referentes a cómo se van a relacionar las diferentes actividades cuando el sueldo total pasa por encima de los $ 5.000, pero en cada una de ellas no llega a ese monto.

SEÑOR DAVRIEUX.- Aprovecho la oportunidad para referirme a la situación que se da cuando el sueldo pasa de los

$ 15.000. Realmente, esto no tiene una solución satisfactoria para las empresas, aunque sí para los trabajadores. Hasta $ 5.000 o por encima de esta cifra sin llegar a los $ 15.000, no existe ningún problema. Tal como tuve oportunidad de señalarlo --aunque no con suficiente detalle-- el tema es que el Banco de Previsión Social tiene que tener identificado a cada uno de los trabajadores por un número --que, por lo que tengo entendido, podría ser el de la cédula de identidad-- de manera tal que cuando se recibe la información se introduce en el programa de la computadora, de donde surgen los datos de cada persona. En consecuencia, si una persona tiene más de un trabajo y en todos se aportó efectivamente --de lo contrario no aparecerían sus datos-- se suman los importes que ganó en los distintos empleos y esa es la cifra que se toma en cuenta. De esta forma, una persona puede ganar $ 4.000 en uno y $ 2.000 en otro; a los efectos de la ley, gana $ 6.000, lo que quiere decir que no depende de la cantidad de empleos, porque puede tener uno solo y ganar esa cifra. Obviamente, todo esto sería muy complicado si no existiera esta posibilidad que nos brinda el trabajo con computadoras. Por lo tanto, se trabaja sobre el total del importe percibido y de ello depende la decisión de hacia dónde van los recursos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero, ¿sobre qué sueldo se aplican los descuentos?

SEÑOR DAVRIEUX.- La empresa paga sobre el total y al trabajador se le computa $ 5.000 en la cuenta del sistema básico y el resto va al ahorro complementario. De manera que aquí no existe ninguna dificultad porque tanto sobre $ 4.000 como sobre $ 2.000 o el total de $ 6.000, todo se incluye en el sistema. Los descuentos se aplican en todos los sueldos percibidos y los aportes patronales y personales se incorporan en el sistema de reparto, separándose de él únicamente el excedente de $ 5.000, que va a la administradora que la persona haya elegido. En el caso de que el trabajador no haya elegido una administradora, se distribuye entre las existentes --se eligió un sistema, luego de manejar tres o cuatro posibilidades, aunque no hay por qué pensar que este sea el mejor-- y se le comunica que entre los dos trabajos denunciados gana más de la cifra establecida, por lo que tiene que elegir una administradora, aunque por el momento sus recursos se destinen a otra.

La situación se complica cuando un trabajador gana

$ 3.000 en un trabajo y $ 12.000 en otro, ya que tal como está previsto este sistema, no existirían aportes patronales ni personales por encima de los $ 15.000. Si una persona gana $ 17.000 en un trabajo, sobre los $ 2.000 restantes no habría problema, porque sobre esa suma no se realizan aportes ni se puede descontar, por ejemplo, el IRIC. Concretamente, en este caso, el programa de computación informa que la persona aportó por $ 17.000. Entonces, hasta $ 3.000 se destinan al sistema básico y sobre los $ 12.000 van al ahorro. Obviamente, estará ahorrando de más, pero ello no sería tan perjudicial, porque ese dinero es para él mismo. El tema es que sobre toda esa suma hubo un aporte patronal, por lo que habría que establecer a qué patrono se le devuelve. Entendimos que esto no se puede resolver, gana el Estado y el aporte patronal queda en el sistema básico. Esto no quiere decir que esta propuesta no se pueda modificar y, por ejemplo, devolverle a cada patrón lo que le corresponde en forma proporcional, pero ello sería realmente infernal.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Seguramente las decisiones relativas al sistema de seguridad social son uno de los componentes que incide en el trabajo de los activos y tiene que ver también con las situaciones de las economías de los países vecinos con los que estamos integrados. En consecuencia, desearía saber si se nos puede hacer una proyección en cuanto a cuál sería la evolución esperable si el sistema quedara tal como se plantea. Además, sería conveniente que se nos brindara algún tipo de información sobre aquellos países de estructura demográfica similar a la uruguaya y, particularmente, qué límites mínimos de edad jubilatoria están adoptando. Me interesaría conocer la situación de los países integrantes del MERCOSUR y, especialmente, la de Brasil, en cuanto a cuáles son las relaciones activo-pasivo, el peso en el sistema de seguridad social de los trabajadores activos porque, en definitiva, es con ellos que compiten nuestros trabajadores activos.

A la hora de tomar decisiones, en las que todos desearíamos ser lo más generosos posible en los beneficios a otorgar, debería existir un equilibrio dinámico entre éstos y los posibles perjuicios que eventualmente puedan darse.

SEÑOR DAVRIEUX.- Naturalmente, vamos a hacer llegar las proyecciones e informaciones solicitadas por el señor Legislador Atchugarry.

Debo decir también, porque posiblemente la misma se envíe por correo, que esa información debe manejarse con ciertas restricciones, no de publicidad, sino en cuanto a su contenido. Lo que vamos a enviar son las llamadas simulaciones, no proyecciones, que se basan en determinados supuestos. Podemos establecer cuáles son los supuestos y la validez no es la cifra absoluta, sino la diferencia entre el sistema actual y el proyectado. Hablar de montos totales de uno u otro sistema puede inducir a error, porque en las proyecciones no se incluye, por ejemplo, la recaudación que hace el Banco de Previsión Social y luego vierte al Banco de Seguros del Estado, a la Caja de Jubilaciones Profesionales, ya sea por aportes de la construcción, por seguros de accidentes de trabajo, etcétera.

Esta aclaración es, simplemente, sobre el significado de las cifras, para la mejor comprensión de los datos que tenemos disponibles.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Quería decir que la proyección o resultados de la simulación que estamos solicitando se refiere al nivel de gastos, para lo cual se puede tomar la media de crecimiento del PBI y otros factores ya que, en definitiva, no se trata tanto del tema del déficit, sino que lo que se desea conocer es el peso del sistema sobre los activos.

SEÑOR DAVRIEUX.- Ante el planteamiento del señor Legislador Atchugarry con respecto al peso de los aportes, quiero hacer algunas precisiones, ya que pienso que la información se ha manejado --tal vez de manera inadvertida-- en forma equivocada. Me refiero a la transformación que proponemos en cuanto a los aportes personales y patronales, que tiene como único objetivo mantener igual la situación de los trabajadores activos y mejorar sus jubilaciones. Esta transformación ha sido planteada, incluso por personas que integran el Directorio del Banco de Previsión Social, como una reducción del ingreso de los activos, lo que significa no haber leído los dos artículos que refieren, específicamente, a este tema. Ello puede haber sido fruto de una distracción, pero es bueno aclararlo.

En el artículo 17º del proyecto --estoy entrando a un aspecto particular, pero trascendente para evitar malas interpretaciones-- se establece un aumento de la tasa del aporte personal al 15%. Ante ello, se ha dicho que con esto se rebaja el sueldo a los trabajadores. Sin embargo, el

artículo 180 aclara que a efectos de la cobertura del aumento de las aportaciones personales, se incrementarán los haberes sujetos a Montepío, a fin de que las remuneraciones líquidas queden constantes.

Esto significa que quien afirma que al subir el aporte se baja el ingreso de los trabajadores, se olvidó, por lo menos, de leer el artículo 180.

Ahora bien ¿por qué estamos proponiendo este aumento? La idea es que cuando se destina al ahorro un porcentaje muy bajo del sueldo --cosa que sucede en algunos países relativamente vecinos, a los que no voy a hacer mención, a fin de no tener problemas porque formo parte del Gobierno--, las jubilaciones a que dan lugar son relativamente bajas. Entonces se pensó que, ya que una parte del aporte personal se tiene que destinar a contratar un seguro de incapacidad o de sobrevivencia, es conveniente que lo que se ahorra represente un porcentaje más alto del sueldo, lo que sólo se logra estableciendo un aporte más alto. Entonces ¿cómo se hace para que el trabajador no quede con un salario menor? Subiendo el salario nominal de tal forma que al aplicar un aporte más alto, quede el mismo sueldo líquido.

Esto es lo que dice la ley.

Asimismo, se baja el aporte patronal concomitantemente, para que a la empresa no le salga más caro.

Al respecto, los señores Legisladores se podrían preguntar para qué se hace todo esto, es decir, subir el aporte personal, bajando el patronal ya que, en definitiva, el trabajador percibe lo mismo y el patrón paga lo mismo. Se hace para que haya un mayor componente de aporte personal, que es lo que ahorran los que ganan más de $U 5.000 o pueden ahorrar los que ganan menos de esa cifra y que les da derecho a una jubilación superior.-

Personalmente, debo decir que es bastante molesto que una norma planteada y pensada para mantener la situación de los trabajadores activos y mejorar las jubilaciones sea interpretada, equivocadamente, como que afecta la situación actual de los activos.-

SEÑOR PRESIDENTE.- Se nos han hecho llegar algunas inquietudes, por ejemplo, respecto a la liquidación de las empresas

administradoras. Usted, en determinado momento expresó que dichas empresas podrían liquidarse en quince días. Si hablamos de que concurrirían empresas privadas y públicas como administradoras de esos fondos y si se hace la liquidación de esas empresas, podría generarse una situación en la que las empresas privadas se vayan del mercado y, en la medida en que las empresas públicas no diesen la respuesta necesaria, nos podríamos quedar sin empresas administradoras. Dicho en otras palabras; supongamos que las empresas públicas que están en esta actividad son las que dan menos beneficios y se las liquida, tal como lo determina la ley, quedando en funciones únicamente las empresas privadas las que, posteriormente, se retiran del mercado. Pienso que podría generarse una situación de vacío importante. Quisiera que me aclarara este punto.

SEÑOR DAVRIEUX.- La situación que usted menciona, como cuestión de principio, no se puede excluir. En realidad, podríamos plantearnos qué sucedería si una institución pública desea crear una administradora y no hay ninguna privada que esté interesada. La respuesta sería que ello no va a funcionar. Evidentemente, habremos hecho algo tan mal, que no hay nadie interesado en el tema. De hecho, por el momento, no se da esa situación. Por ejemplo, el Presidente del Banco de Previsión Social ha manifestado el interés que existe de que funcione una administradora, en la que tenga participación dicha Institución. Por su parte, el Presidente del Banco de la República ha dicho, públicamente, que está sumamente interesado en participar en ello. Es decir, que se trata de una situación de hecho. Ahora bien ¿qué pasa si nadie establece una administradora? ¿Qué pasa si el Banco de Previsión Social se cierra? No habría jubilaciones. Por supuesto, dicha Institución no va a cerrar sus puertas. ¿Qué pasa si no hay ninguna administradora? Personalmente, entiendo que las va a haber. Hay distintas instituciones públicas interesadas en el tema. Se me puede decir que no está garantizado que existan instituciones privadas interesadas en el asunto. En ese caso, esto sólo funcionará a nivel público.

La experiencia internacional nos dice que es un tipo de actividad que interesa a mucha gente, en la medida en que realizando una buena administración puede dar utilidad. Confiemos en que la actividad privada, ante la posibilidad de tener nuevos recursos, intervenga. Digamos que es confiar en que el sistema funcione.

la.9

SEÑOR PRESIDENTE.- Pensamos que podría darse la circunstancia en la que se liquidasen empresas administradoras públicas por no dar los beneficios esperados, quedando sólo las privadas que, en determinado momento, podrían retirarse del mercado. Ante esta situación hipotética, que de funcionar lo planteado por usted no se daría, pienso que estaríamos frente a un vacío importante.

SEÑOR DAVRIEUX.- Abundando sobre el mismo tema, debo señalar el interés que existe por parte de distintas instituciones públicas en crear estas administradoras. Debemos decir que a una institución pública no la vamos a liquidar. Se tratará, por ejemplo, de una sociedad anónima propiedad del Banco de Previsión Social o del Banco de la República que --e insisto que se trata de un caso hipotético-- al no obtener la rentabilidad adecuada, la institución pública que la respalda no pondrá los fondos. Se supone que si el Estado en su conjunto es propietario de las instituciones públicas y está interesado en que este sistema funcione, va a propiciar, a través de los respectivos Directorios, que cubran la falta de ganancia de sus administradoras, por lo que esa situación no se va a dar. De todas formas, no se puede excluir como cuestión de lógica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien; más adelante seguiremos profundizando sobre esos conceptos.

SEÑORA DALMAS.- Señor Presidente: en primer lugar, quisiera saber si es posible contar con la información de las proyecciones que ha realizado el Poder Ejecutivo sobre las repercusiones que tendrá este sistema que se proyecta sobre los ingresos y egresos del Banco de Previsión Social.

En segundo término, me interesaría conocer si a la hora de estimar la cantidad de activos que quedarían en el sistema de reparto, se han considerado las duplicaciones que actualmente existen atendiendo a que personas que siendo activas quedarían en dos sistemas diferentes.

SEÑOR DAVRIEUX.- El tema requiere una primera aclaración, en virtud de un planteo no demasiado apropiado de mi parte en cuanto a que todo lo referido hasta el momento --y como está en el proyecto de ley-- se aplica a las actividades comprendidas en el Banco de Previsión Social. En el inciso segundo del artículo 1º se establece que el Poder Ejecutivo proyectará, con asistencia de las instituciones correspondientes, la

adécuación de los otros sistemas existentes en el país, que cubren algo así como el 10% ó 15% de la población. De aprobarse esta ley y no sancionarse nada más, quedaría vigente un sistema que comprendería al 85% de la población y otro que nuclearía al 15% restante y en el que pueden haber superposiciones.

Cuando me refería a que todas las retribuciones se consideran conjuntamente, estaba hablando de las actividades cubiertas por la ley. Si una persona es profesor universitario y bancario --siempre pienso en términos de actividades que he desarrollado-- en esta ley queda como profesor universitario y la parte de actividad bancaria queda en la órbita de la Caja de Jubilaciones Bancarias, en la medida que no haya una nueva norma que incluya a esta última en este sistema o que adecue su régimen a éste.

Por otro lado, está el tema vinculado a las personas que sean mayores de 40 años y estén próximas al retiro. En lo que tiene que ver con el aspecto relativo a la transición del sistema vigente al futuro, podemos decir que es bastante extenso y contiene una modificación de la transición del propio sistema vigente.

Señor Presidente: lo que tuvimos oportunidad de exponer se refiere a quienes queden incluidos en el futuro sistema que obligatoriamente comprende a aquellos que tengan menos de 40 años al momento de entrar en aplicación esta ley --es decir, el primer día hábil después de 180 días de ser promulgada-- a quienes entren a trabajar posteriormente y a aquéllos que opten por el nuevo sistema. Se puede tener más de 40 años y entender que el actual sistema no sirve y por esa razón se prefiere el nuevo. Los que tengan más de 40 años al momento de entrar en aplicación la ley, permanecen dentro del sistema vigente, el cual se va modificando paulatinamente para adaptarlo al nuevo sistema de reparto, que en el futuro será la franja menor pero que en el período de transición, para los que no estén en el nuevo sistema, constituirá el total de sus ingresos. Por consiguiente, hay que distinguir dos situaciones. Lógicamente, quienes estén jubilados no están comprendidos en esta ley, ya que no se modifica ninguno de sus derechos. En tal sentido, a quienes hayan configurado causal antes del 31 de diciembre de 1996 se les aplicará la misma legislación que rige actualmente, como si se jubilaran en el día de hoy. Por lo tanto, una persona puede cumplir 60 años y 30 de trabajo en octubre de 1996 y retirarse en el

2005. En esa fecha se lo jubilará de acuerdo al sistema vigente al día de hoy. Por lo tanto, va a haber jubilados bajo el régimen del Acto Nº 9 y modificativos en los años sucesivos. Según nuestras estimaciones, casi todas las jubilaciones hasta 1999 se darán en la órbita del Acto Nº 9, dado que no todas las personas se retiran a la mínima edad. Aquellos que tienen más de 40 años pero no configuran causal jubilatoria al momento de entrar en vigencia esta ley --aproximadamente, los hombres menores de 58 años y mujeres menores de 53, ambos en la actualidad-- se mantienen dentro del sistema del Acto Nº 9 y modificativos, pero entran en un sistema de transición que en el año 2003 los pone en las mismas condiciones establecidas en la parte básica del nuevo sistema. Esto significa que la edad de retiro mínima para las mujeres va subiendo paulatinamente y a partir del año 2003 en adelante, aunque se retiren por el Acto Nº 9 modificado, se establece como edad mínima 60 años y 35 de trabajo y aporte efectivo luego de que se configure la historia laboral. De lo contrario, antes de eso es válido el sistema de pruebas, incluyendo la testimonial. A su vez, se reducen los porcentajes de reemplazo tratando de que las personas opten por retirarse a los 65 años. Por lo tanto, queda claro que hay distintos tramos: menos de 40 años en el sistema; de 50 a 53 años las mujeres y de 40 a 57 los hombres, Acto Nº 9 modificado paulatinamente, y más de 58 años en los hombres y 53 en las mujeres, se aplica el Acto Nº 9. Esas son las condiciones. Tengamos en cuenta que en actividades no cubiertas por la ley se continúa con el sistema vigente, en tanto el Poder Ejecutivo no presente los proyectos que se le encomiendan por el artículo 1º.

SEÑOR COURIEL.- Sin duda, hemos recibido una muy buena información por parte del Poder Ejecutivo, tanto del señor Ministro Interino, como especialmente por parte del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, quien lo ha hecho con la solvencia que lo caracteriza. Desde ese punto de vista, en este primer día de sesión hemos recibido una primera información bastante completa.

Por otro lado, quisiera dejar algunas constancias. Realmente creo que el régimen de Seguridad Social se tiene que modificar y a mi juicio hay un elemento esencial que radica en que el gasto en Seguridad Social está creciendo porque ingresan nuevos jubilados con determinado nivel de salarios que se va revaluando, aunque se retiran con sus jubilaciones devaluadas y depreciadas. También se dice que

ls.12

las jubilaciones dejaron de ser una variable de ajuste y esto es parcialmente así por la reforma constitucional de 1989, ya que el tope de siete Salarios Mínimos Nacionales, por la propia evolución de éstos, constituye una variable de ajuste para el sistema jubilatorio. Pero aquí hay otro problema a resolver: se está incrementando el gasto de la seguridad social con respecto al producto. Este no es un tema menor.

Por otra parte, hay un hecho sustantivo que tiene que ver con las características de evolución del Uruguay, no sólo demográficas, sino económicas. Me refiero a la relación entre activos y pasivos, que se ha deteriorado, sin ninguna duda, por la aplicación de este modelo económico, por la fuerte migración de la población uruguaya hacia el exterior, sobre todo en edad activa, y especialmente por el bajísimo porcentaje de contribuyentes en comparación con la fuerza laboral. Se da la circunstancia, que nos preocupa enormemente, de que alrededor de un tercio de la fuerza laboral no está contribuyendo al Banco de Previsión Social. Todo esto nos ha hecho decir muchas veces que la resolución de los temas de la seguridad social pasa, de alguna manera, por las características del modelo económico en su conjunto y por las posibilidades de crecimiento. Concretamente, se requiere un modelo que haga crecer la economía y que resuelva el tema del empleo: el del subempleo, el del desempleo abierto y el del empleo precario. Si este problema no se resuelve, la relación entre contribuyentes y fuerza laboral va a continuar en permanente deterioro. Siempre digo que es muy difícil resolver el tema de la seguridad social si el modelo económico en su conjunto no soluciona algunas de sus dificultades básicas.

En los últimos años hemos analizado varios proyectos de reforma de la seguridad social, que no fueron aprobados y, cuando lo fueron, los plebiscitos determinaron que quedasen sin efecto. Creo que la experiencia vale para intentar, en esta oportunidad, grandes consensos, no sólo entre los partidos políticos, sino entre todos los principales actores sociales. Es nuestro deseo que el Parlamento sea la cadena de trasmisión necesaria para encontrar aquella fórmula que permita a los principales actores sociales entender que la solución que se presenta es conveniente. Si no hay grandes consensos sobre un tema de esta naturaleza, la sociedad uruguaya volverá a padecer los conflictos que tuvo en el pasado y las dificultades para resolverlos.

ls.13

Por todo esto, siento que se requiere un mecanismo que permita equilibrar los requerimientos sociales con el financiamiento correspondiente, es decir, las necesidades sociales con las financieras. Este no es un tema sencillo y en su momento vamos a discutirlo. Hoy no estamos en condiciones de determinar nítidamente los distintos aspectos de este proyecto de ley porque nos falta información básica. Por ejemplo, no contamos con la proyección de ingresos y egresos ni con una estimación de cuánto va a ser la tasa de reemplazo. Se parte del 50% y luego se va incrementando por año de trabajo y por edad y, como explicaba muy bien el contador Davrieux --pero me gustaría ver números-- tiene que ver con los últimos tres años que en el nuevo régimen no pasa estrictamente a los diez años, sino con un límite, que está en los mejores veinte años más un 5%. Esto ocurre porque se entiende que el 5% es la diferencia que puede haber entre los últimos tres años y los mejores veinte años. Nos gustaría ver todos estos elementos de carácter, sean vinculados a modelos de simulación o a etapas históricas, para poder avanzar en este proyecto de ley.

Diría también que, desde mi punto de vista --y el de varios sectores del Frente Amplio, por lo menos el de la Vertiente Artiguista-- este proyecto de reforma de la seguridad social es un gran esfuerzo, y este no es un tema menor. De manera que desde el momento en que se hace un esfuerzo de esta naturaleza, entendemos que debería ser de carácter universal y abarcar a los sectores de la población que hoy tienen determinados privilegios y no están incluidos en este proyecto de reforma de la seguridad social. Apenas si existe un artículo de carácter muy general que solicita al Poder Ejecutivo que los incorpore, sin establecerle un plazo. El tema --para ponerlo arriba de la mesa-- de las Cajas Militar y Policial no es menor y hace a la democracia, que tiene una ética de igualdad que no se puede perder. Sin ninguna duda, es distinto para la sociedad uruguaya que se perciba que la reforma de la seguridad social llega a una proporción de la población, pero van a seguir existiendo castas que tendrán regímenes especiales vinculados al Estado...

SEÑOR POZZOLO.- ¿Qué ocurre con la Caja Bancaria?

SEÑOR COURIEL.- La Caja Bancaria no está vinculada ni depende del Estado. Me estoy refiriendo a las que sí lo están.

De manera que este no es un tema menor y creo que debería estar en la discusión.

Tampoco aparece el tema de la financiación para las prestaciones activas. ¿Será porque se está tratando de que sean como gastos del Ministerio de Salud Pública? Si así fuera, también sería interesante saberlo; de lo contrario, las prestaciones activas, sin ninguna duda, deberían tener algún financiamiento para seguir apareciendo en el gasto total de la seguridad social y, sobre todo, en las estadísticas de déficit. Existe otro tema que intentó explicar el contador Davrieux --lo he escuchado con toda atención-- pero me cuesta mucho pensar que los fondos de pensiones privados puedan actuar. Digo esto porque el Uruguay tiene una tradición, que es la de que la seguridad social --por lo menos, lo fundamental-- siempre estuvo a cargo del Estado, que es el que debe dar la protección social. La seguridad y la tranquilidad que puede dar el Estado es de otra naturaleza. Me preocupa el solo pensar en fondos de inversión privados que están obligados a invertir dentro del país y que pueden empezar a tener rentabilidades negativas o extremadamente bajas, comenzando a presionar, junto con los afiliados, para poder hacer otro tipo de inversiones fuera del país, a fin de mejorar la rentabilidad y la jubilación de los adherentes. Con esto, el subproducto al que hacía referencia el contador Davrieux, quedaría debilitado o limitado. Hoy la ley no se lo permite, pero las presiones sobre estos temas pueden venir más adelante. Esto no ocurriría con el sistema público y tal vez la competencia se podría hacer dentro de él. Digo esto sin perjuicio de que también vale la pena que analicemos con más detalle este régimen de capitalización a la luz de las proyecciones y de las estimaciones sobre cuál va a ser la tasa de reemplazo, que va a surgir de las simulaciones que se hicieron por parte del Poder Ejecutivo, para tener una definición sobre el propio régimen de capitalización. De manera que, luego que recibamos la información que el contador Davrieux afirma que va a enviar por correo, vamos a tener muchos más elementos de juicio para poder trabajar con un afán constructivo y ver hasta dónde puede llegar, en el ámbito parlamentario, una reforma de la seguridad social.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo otros Legisladores anotados y con el compromiso de realizar una o dos sesiones explicativas complementarias, artículo por artículo, agradecemos la presencia del señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social, del contador Davrieux y asesores.

Is.15

25X10

La sesión continuaría unos minutos más a efectos de que la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social integrada con Hacienda del Senado determine el mecanismo de trabajo a seguir en este tema.

(Se retiran de Sala el señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y asesores).

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere decir que, más allá del régimen de trabajo que se fije y de la documentación que se envió a todas las Asociaciones nombradas al principio, va a mantener toda la información que llegue en una actitud de paridad con los integrantes de la Comisión y los de las respectivas de la Cámara de Representantes. En ese sentido, intentaremos que esta Sala esté acondicionada para atender dicho régimen de trabajo.

Luego de realizar algunas consultas con respecto a la forma cómo la Comisión analizará este proyecto, hemos llegado a la siguiente propuesta, que pongo a consideración de los señores Senadores. En la medida en que la Comisión estará desintegrada la próxima semana y en que se está esperando información por parte del Poder Ejecutivo --en razón de que el señor Ministro interino y el contador Davrieux nos pidieron algunos días para procesarla-- empezaríamos a tratar el tema la semana que comienza el 19 de junio.

Algunos señores Senadores me trasmitieron la preocupación de que el día 19 es feriado y los días 20 y 21 posiblemente analizaremos el Proyecto de Ley sobre seguridad ciudadana a nivel del Senado, por lo que sería conveniente que determináramos que el jueves y viernes de esa semana nos reuniéramos para estudiar la iniciativa que hoy nos convoca desde las 10 hasta las 18 horas --con algún intermedio-- a fin de que los asesores de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio expliciten el alcance de cada uno de sus 187 artículos. Si no me equivoco, contaremos también con la presencia del contador Davrieux en casi todas las horas de trabajo. Posteriormente, la semana siguiente, tendremos oportunidad de recibir a varias delegaciones importantes, tales como la Cámara de Industrias del Uruguay, el PIT-CNT y algunas Asociaciones de Jubilados. Luego, la Comisión realizaría la reflexión política y técnica correspondiente.

ls.16

En caso de ser aprobado este régimen de trabajo, la Mesa dispondría que por Secretaría se tomaran las actuaciones correspondientes.

SEÑOR POZZOLO.- En primer lugar, deseo señalar que estoy de acuerdo con el programa propuesto por el señor Presidente. Como se comprende, estamos un poco forzados por las circunstancias, ya que el proyecto llegó hace 48 horas y ha sido repartido a todas las organizaciones que, de algún modo, están relacionadas con él.

En segundo término, quisiera agregar a la sugerencia del señor Presidente, que la versión taquigráfica de la sesión del día de hoy sea enviada a las organizaciones a las que se hizo llegar esta iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hubiera inconvenientes, y atendiendo a la propuesta del señor Senador Pozzolo, la versión taquigráfica, que estará pronta en el día de hoy, será remitida a los señores Senadores el próximo lunes, así como a las organizaciones a las que se envió el proyecto.

En virtud de que no se realiza ninguna observación, se procederá en la forma indicada.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 24 minutos)